

Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Korona

Regional Government Efforts in the Prevention and Response
of the Corona Virus Outbreak

✉ **Dewi Cahyandari, Shinta Hadiyantina, Nandharu Ramadhan**
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Indonesia

DOI: 10.32781/cakrawala.v14i1.332

ARTICLE INFO

Pemerintah Daerah,
Penanggulangan,
Pencegahan,
Wabah Penyakit Menular

Article History:

Received : 16 Mei 2020

Accepted : 5 Juni 2020

Publish : 12 Juni 2020

Abstrak:

Ditetapkannya virus korona sebagai wabah pandemik global oleh Organisasi Kesehatan Dunia atau World Health Organization (WHO) membuat hampir seluruh masyarakat menjadi resah. Penyebaran virus yang terlalu cepat dan masif membuat pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus dengan sigap melakukan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan wabah penyakit menular tersebut. Namun kerap kali upaya yang dilakukan oleh pemerintah harus terkendala aturan hukum yang tidak memadai sehingga mereka ditantang untuk melakukan diskresi (freis ermessen) agar dapat dengan sigap menyelesaikan persoalan di masyarakat. Berbasis peraturan perundang-undangan, tulisan ini menganalisis upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam pencegahan dan penanggulangan wabah penyakit menular, baik secara represif maupun preventif.

Abstract:

The stipulation of corona virus as a global pandemic outbreak by World Health Organization (WHO) made almost all people worried. The spread of the virus is too fast and massive so that the government, both the central and regional, must swiftly make efforts to prevent and control this outbreak. But often, the efforts made by the government are constrained by inadequate legal rules so the government is challenged to do discretion (freis ermessen) in order to be able to quickly solve problems in the community. Based on legal regulations, this paper analyzes the efforts that can be made by local governments in the prevention and control of infectious diseases, both repressive and preventive.

Pendahuluan

Ditetapkannya virus korona sebagai wabah pandemik global oleh WHO membuat hampir seluruh masyarakat di dunia menjadi resah. Tidak hanya itu, kasus yang terjadi di Indonesia juga menunjukkan peningkatan setiap harinya. Hingga pertengahan bulan

Maret (16 Maret 2020), ada 137 kasus pasien positif korona (Kemkes, 2020). Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1.

Jika melihat grafik yang terus meningkat, tidak dapat dipastikan kapan wabah korona ini akan berakhir. Wuhan, merupakan tempat asal ditemukannya virus

✉ Corresponding author :

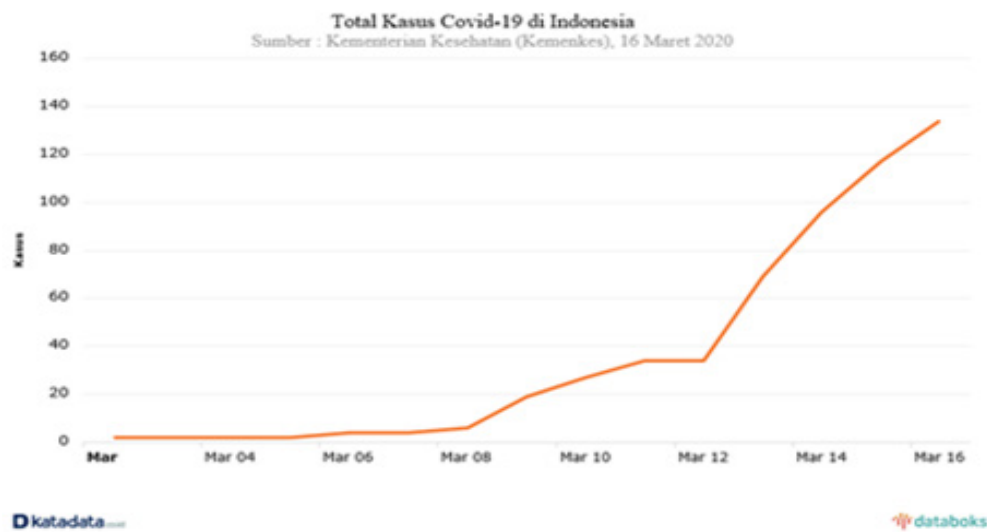
Address : Jl. Veteran, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru,
Kota Malang, Jawa Timur 65145

Email : dewicahyandari31@gmail.com

Phone : -

Hal. 76-81

p-ISSN 1978-0354 | e-ISSN 2622-013X



Sumber: Kemkes, 2020

Gambar 1. Kasus Pasien Positif Korona

ini dengan jumlah korban yang menembus 80.000 lebih di Cina daratan saja. Akumulasi korban meninggal mencapai 3.136 di awal Maret lalu. Data yang dilansir oleh *Center for System Science and Engineering (CSSE)* Johns Hopkins, Cina, Italia, Iran, Spanyol, serta Korea Selatan merupakan lima besar negara dengan kasus korona terbanyak di dunia (Gisanddata, 2020). Fakta tersebut memperlihatkan bahwa penyebaran virus korona sudah sangat masif dan tidak memandang tempat sehingga negara maju maupun berkembang juga bisa terjangkit wabah ini. Tokoh-tokoh dunia pun banyak yang terkena virus korona.

Per 30 Maret 2020, terdapat 693.224 kasus dan 33.106 kematian di seluruh dunia. Eropa dan Amerika Utara telah menjadi pusat pandemi COVID-19, dengan kasus dan kematian sudah melampaui China. Amerika Serikat menduduki peringkat pertama dengan kasus COVID-19 terbanyak dengan penambahan kasus baru sebanyak 19.332 kasus pada tanggal 30 Maret 2020 disusul oleh Spanyol dengan 6.549 kasus baru. Italia memiliki tingkat mortalitas paling tinggi di dunia, yaitu 11,3%.5 (World Health Organization, 2020).

Sumber utama penyebaran virus korona adalah dari manusia ke manusia sehingga penyebaran semakin agresif. Transmisi virus korona dari pasien simptomatik terjadi melalui droplet yang keluar saat batuk atau bersin. Selain itu, telah diteliti bahwa virus korona dapat viabel pada aerosol (dihasilkan melalui nebulizer) selama setidaknya 3 jam (Doremalen et al., 2020).

Beberapa laporan kasus menunjukkan dugaan penularan dari karier asimtomatis, namun mekanisme pastinya belum diketahui. Kasus-kasus terkait transmisi dari karier asimtomatis umumnya memiliki riwayat kontak erat dengan pasien positif virus korona.

Beberapa penelitian juga menunjukkan bahwa virus korona lebih stabil pada benda plastik dan *stainless steel* (>72 jam) dibandingkan tembaga (4 jam), dan kardus (24 jam). Studi lain di Singapura menemukan pencemaran lingkungan yang ekstensif pada kamar dan toilet pasien positif virus korona dengan gejala ringan. Virus dapat dideteksi pada gagang pintu, dudukan toilet, tombol lampu, jendela, lemari, hingga kipas ventilasi, namun tidak pada sampel udara (Ong et al., 2020).

Namun beberapa ahli memprediksi jika seluruh masyarakat melakukan karantina wilayah dan diri serta melaksanakan pembatasan sosial sehingga dapat menekan laju penyebaran virus. Menutup sekolah, mengerjakan tugas kantor dari rumah, menjaga interaksi dengan orang yang sedang sakit, dan keluar rumah hanya untuk urusan yang sangat penting diprediksi dapat mengurangi penyebaran virus.

Beberapa negara telah menerapkan karantina wilayah bagi seluruh warganya agar penyebaran virus dapat ditekan. Negara-negara tersebut adalah Cina (khususnya Provinsi Hubei), Italia, Irlandia, Denmark, Perancis, Filipina, dan Spanyol. Lalu bagaimana dengan Indonesia? Melihat kasus yang terus bertambah, rupannya kebijakan untuk melakukan karantina wilayah belum juga diterapkan. Pemerintah belum secara tegas melarang warga negaranya untuk berpergian. Surat Edaran yang diterbitkan juga berupa himbauan semata sehingga masyarakat juga masih banyak yang berlalu lalang dan melakukan aktivitas seperti biasanya.

Pemerintah pusat yang terkesan setengah-setengah dalam menerapkan kebijakan karantina wilayah membuat banyak elemen masyarakat yang mendesak agar Pemerintah Daerah (Pemda) sesegera mungkin melakukannya. Upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh Pemda dalam pencegahan serta penanggulangan wabah penyakit menular seperti virus korona inilah yang perlu dikaji lebih lanjut, terutama tentang ada-tidaknya kewenangan mereka untuk menerapkan kebijakan karantina wilayah. Oleh karena itu tulisan ini akan menggali upaya-upaya dalam bidang hukum yang dapat dilakukan oleh Pemda dalam pencegahan dan penanggulangan wabah penyakit menular seperti virus korona.

Tinjauan Pustaka

Kewenangan penting untuk dibicarakan

karena merupakan dasar bagi pemerintah dalam melakukan aktifitas pemerintahan. Kewenangan atau wewenang berasal dari kata “wenang” yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Cara memperoleh wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ada dua, yaitu atribusi dan. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/ atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (RI) Tahun 1945 atau Undang-Undang (UU). Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/ atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang kedudukannya lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Wewenang dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu berdasarkan sumber atau dasarnya, cara memperolehnya, dan aktifitas penggunaannya (Sudarsono, 2013).

Dilihat dari aspek sumber atau dasarnya, wewenang bersumber pada peraturan perundang-undangan dan hukum. Berdasarkan cara perolehannya, wewenang dapat diperoleh secara atribusi dan delegasi. Sedangkan menurut aktifitas penggunaannya, wewenang dibedakan menjadi dua, yaitu untuk membuat atau membentuk hukum dan untuk melaksanakan hukum dalam perbuatan atau tindakan.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemda adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). UU Pemerintahan Daerah membagi urusan pemerintahan menjadi dua, yaitu wajib dan pilihan. Inilah yang menjadi acuan Pemda dalam melakukan aktifitasnya.

Metode Penelitian

Penulisan ini berangkat dari penelitian yang berbasis peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang mendasari. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 6 tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan serta teori-teori terkait dengan kewenangan dan pemerintah daerah. Pada tulisan ini, penulis menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Sehingga dari menganalisa peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pencegahan dan penanggulangan penyakit menular.

Hasil dan Pembahasan

Penyebaran kasus virus korona baru-baru ini di Indonesia menimbulkan banyak polemik di masyarakat. Tidak hanya keresahan karena cepatnya penyebaran virus ini, tapi juga penetapan dan pelaksanaan karantina bagi warga yang diberlakukan oleh pemerintah terkesan setengah-setengah sehingga menimbulkan ketidakpastian di masyarakat. Beberapa Pemda kemudian mengeluarkan Surat Edaran (SE) terkait pembatasan interaksi sosial bagi warganya. SE merupakan implikasi dari kewenangan diskresi yang dimiliki pejabat pemerintah. Kekuasaan diskresi (*pouvoir discretionair*) adalah kebebasan untuk melakukan penilaian dalam hukum ketika pengambilan keputusan pemerintah itu tidak diatur oleh peraturan hukum. Instansi pemerintah memiliki kebebasan untuk menentukan sendiri keputusan yang akan

mereka terapkan dengan melihat situasi faktual dalam masyarakat (Ridwan, 2013). Kewenangan diskresi ini berimplikasi pada adanya kebijakan (*beleidsregel*) yang biasanya diwujudkan dalam bentuk SE (Marzuki, 1996). Ada empat unsur peraturan kebijaksanaan. Pertama, dikeluarkan oleh badan atau pejabat sebagai perwujudan *freies ermessen* dalam bentuk tertulis yang setelah itu diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga negara. Kedua, isi peraturan kebijaksanaan pada kenyataannya merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri sehingga tidak lagi sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula. Ketiga, badan atau pejabat yang mengeluarkan peraturan kebijaksanaan itu sama sekali tidak berwenang membuat peraturan umum. Namun mereka tetap berwenang mengingat peraturan kebijaksanaan dimaksud merupakan perwujudan *freies ermessen* dalam bentuk tertulis (Ridwan, 2013).

Pasal 4 UU Nomor 16 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan menyatakan bahwa pemerintah pusat dan pemda bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan. Kekarantinaan kesehatan dimaknai sebagai upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Undang-undang tersebut mengatur bahwa pemda diposisikan sebagai sistem pendukung dalam rangka penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan. Penetapan kedaruratan kesehatan berada dalam wilayah kewenangan pemerintah pusat. Pemda bersama pemerintah pusat bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit atau faktor risiko

masyarakat. Bentuk perlindungannya terbagi menjadi dua cara, yakni secara preventif dan represif.

Perlindungan preventif dapat diwujudkan dengan pembuatan produk hukum daerah yang nantinya dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan wewenang jika di kemudian hari terdapat wabah penyakit menular. Pemda juga bisa melakukan tindakan-tindakan lain sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan kepadanya. Pasal 12 ayat 1 huruf (b) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kesehatan masuk dalam urusan pemerintahan wajib. Dalam UU Pemerintah Daerah, Pemda juga diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) sebagai wujud penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (Sudarsono, 2013).

Upaya represif dalam bidang hukum yang bisa dilakukan oleh Pemda perlu diselaraskan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun nyatanya, menyebarnya virus korona membuat banyak pemda menerapkan status semi-karantina wilayah di daerahnya sebelum ada perintah resmi dari pemerintah pusat. Padahal pasal 49 ayat (3) UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan menyebutkan bahwa karantina wilayah dan pembatasan sosial berskala besar ditetapkan oleh menteri. Hal tersebut perlu diluruskan agar dapat memberikan kepastian hukum di masyarakat.

Upaya-upaya tersebut akan berjalan dengan efektif apabila ada sinergi antara kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah pusat. Kebijakan yang dibuat harus saling mendukung dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Pertentangan kebijakan antar instansi ini akan membuat masyarakat bingung, dan menjadi alasan untuk tidak patuh. Contohnya, ada larangan

untuk mudik lokal, tetapi instansi lain memperbolehkan. Pertentangan kebijakan seperti ini yang menyebabkan tujuan hukum tidak bisa tercapai. Contoh lainnya adalah polemik mobil PCR yang terjadi di Jawa Timur. Tidak ada sinergi antara Pemkot Surabaya dengan Pemprov Jatim. Mobil tersebut diklaim oleh masing-masing pemerintah merupakan miliknya. Ego sektoral harus ditekan, agar permasalahan yang sedang dihadapi bisa segera teratasi.

Simpulan

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemda dalam mencegah dan menanggulangi wabah penyakit menular terbagi menjadi dua, yaitu secara preventif dan represif. Upaya preventif dapat dilakukan dengan membuat produk hukum daerah yang dapat mengakomodasi kewenangan pemda untuk menjalankan aktifitasnya sesuai dengan urusan pemerintahan wajib dalam bidang kesehatan yang didasarkan pada pasal 12 ayat 1 huruf (b). Sedangkan upaya represif bisa dilaksanakan melalui evaluasi dan penyalarsan peraturan perundang-undangan agar produk hukum daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga masyarakat mendapatkan kepastian dan terintegrasi dengan pemerintah pusat.

Ucapan Terima Kasih

Penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada pimpinan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya atas kesempatannya untuk dapat menulis jurnal ini.

Daftar Pustaka

- Doremalen, N. van, Bushmaker, T., Morris, D. H., Holbrook, M. G., Gamble, A., Williamson, B. N., Tamin, A., Harcourt, J. L., Thornburg, N. J., Gerber, S. I., Lloyd-Smith, J. O., Wit, E. De, & Munster, V. J. (2020). Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-1. *The New England Journal of Medicine*, 382, 1564–1567. <https://doi.org/10.1056/NEJMc2004973>
- Gisanddata. (2020). *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- Indonesia, K. K. R. (2020). *Situasi Terkini Perkembangan Novel Coronavirus (COVID-19)*. <https://covid19.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/info-corona-virus/situasi-terkini-perkembangan-coronavirus-disease-covid-19-16-maret-2020/#.XtpKFzczbIU>
- Marzuki, L. (1996). *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum* PMarzuki, L. (1996). *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Ad.* Universitas Hasanuddin.
- Ong, S. W. X., Tan, Y. K., Chia, P. Y., Lee, T. H., Ng, O. T., Wong, M. S. Y., & Marimuthu, K. (2020). Air, Surface Environmental, and Personal Protective Equipment Contamination by Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (SARS-CoV-2) from a Symptomatic Patient. *JAMA - Journal of the American Medical Association*, 323(16), 1610–1612. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.3227>
- Ridwan. (2013). *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia* [Universitas Airlangga]. <http://repository.unair.ac.id/id/eprint/32702>
- Sudarsono. (2013). *Sekilas Tentang Wewenang dan Penyalahgunaan Wewenang*. Universitas Wishnuwardhan Press.